

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 octobre 2021

Composition : M. PIGUET, président
M. Neu et Mme Durussel, juges
Greffière : Mme Meylan

Cause pendante entre :

L._____, à [...], recourant, représenté par Me Rébecca Grand, avocate à
Lausanne,

et

OFFICE DE L'ASSURANCE-INVALIDITÉ POUR LE CANTON DE VAUD, à
Vevey, intimé.

Art. 20 ALCP ; art. 8 et annexe II Règl. (CE) 883/2004

E n f a i t :

A. Par décisions des 11 mars 2021, 25 mars 2021, 22 avril 2021 et 27 septembre 2021, L. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), ressortissant portugais né en 1962, père de deux enfants nés en 1999 et en 2020, s'est vu allouer par l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après : l'Office AI ou l'intimé) une rente entière d'invalidité du 1^{er} mai 2017 au 31 août 2019, puis une demi-rente d'invalidité à compter du 1^{er} septembre 2019. La rente ordinaire ainsi que les rentes complémentaires pour enfant ont été calculées sur la base de la durée de cotisation en Suisse, soit l'échelle de rente 39 (pour 30 années et 4 mois de cotisations).

B. a) Par acte du 12 avril 2021 (cause AI 138/21), L. _____, représenté par Me Rébecca Grand, a déféré les décisions rendues par l'Office AI les 11 et 25 mars 2021 auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Vaud, en concluant, en substance, à ce que les rentes d'invalidités qui lui étaient dues soient recalculées en tentant compte des périodes de cotisations réalisées à l'étranger avant 1986.

A l'appui de son recours, il faisait valoir que, dans la mesure où il était arrivé et avait commencé à cotiser en Suisse en 1986, il avait fait usage de son droit à la libre circulation avant l'entrée en vigueur de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes. Quant à l'invalidité et le droit à la rente, ils étaient nés en 2021 [*recte* : 2017], soit après l'entrée en vigueur dudit accord et du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Récemment, le Tribunal fédéral avait indiqué que l'exercice du droit à la libre circulation ne devait pas entraîner une péjoration de la situation assécurologique d'une personne invalide sous l'angle de la rente perçue, ce qui impliquait, dans chaque cas, l'obligation pour l'autorité compétente de procéder à un calcul comparatif entre le

système prévalant avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation, soit sous l'égide des conventions bilatérales de sécurité sociale, et celui émanant justement de l'Accord sur la libre circulation. L'assuré concerné devait ensuite être mis au bénéfice du régime le plus favorable. Dans la mesure où l'invalidité était née avant le 1^{er} avril 2012, le Tribunal fédéral avait toutefois laissé ouverte la question de savoir si une telle interprétation devait trouver application dans le cas d'une invalidité et d'un droit à la rente nés postérieurement à l'entrée en vigueur du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Or cette question a été résolue par un arrêt de la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 21 décembre 2017 (ATAS/1182/2017), laquelle a considéré que la jurisprudence du Tribunal fédéral était également applicable pour les cas d'invalidité postérieurs au 1^{er} avril 2012. En d'autres termes, on ne pouvait empêcher l'exercice du droit d'un assuré, qui a exercé son droit à la libre circulation avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation et dont l'invalidité est née postérieurement, de réclamer d'être mis au bénéfice d'une convention bilatérale de sécurité plus favorable. Dès lors, il appartenait à l'Office AI de déterminer la période de cotisations effectuée au Portugal, d'effectuer un calcul comparatif et d'allouer la prestation la plus avantageuse.

b) Dans sa réponse du 28 juin 2021, l'Office AI a, sur la base des observations de la Caisse de compensation [...] ([...]) du 23 juin 2021, conclu au rejet du recours. D'après lui, le droit à la rente d'invalidité relevait entièrement du domaine temporel du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. L'art. 8 par. 1 dudit règlement posait le principe de l'applicabilité des conventions bilatérales de sécurité sociale plus favorables. Pour être maintenues, les dispositions plus favorables des conventions bilatérales devaient toutefois figurer à l'annexe II du règlement. Or ladite annexe ne contenait pas de disposition maintenue en vigueur dans les relations entre la Suisse et le Portugal. Quant au Tribunal fédéral, il avait d'ailleurs expressément laissé ouverte la

question de savoir si la jurisprudence à laquelle se référait le recourant demeurerait applicable. Au vu de la teneur du règlement, le calcul des prestations était par conséquent correct.

c) Dans sa réplique du 19 juillet 2021, L._____ a constaté que l'Office AI ne se déterminait sur aucun des arguments invoqués dans son recours, en particulier sur la portée de l'arrêt de la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 21 décembre 2017. Ce faisant, il a maintenu les conclusions prises à l'appui de son recours du 12 avril 2021.

d) Dans sa duplique du 30 août 2021, l'Office AI a, sur la base des observations de la Caisse de compensation [...] ([...]) du 17 août 2021, maintenu sa position et conclu une nouvelle fois au rejet du recours.

e) Dans l'intervalle, L._____ a, par actes des 11 mai 2021 (cause AI 190/21) et 30 septembre 2021 (cause AI 360/21), interjeté recours contre les décisions rendues par l'Office AI les 22 avril et 27 septembre 2021.

f) Par ordonnances du juge instructeur des 12 mai et 5 octobre 2021, les causes AI 190/21 et AI 360/21 ont été jointes à la cause AI 138/21 pour faire l'objet d'une instruction commune et d'un jugement commun.

E n d r o i t :

1. **a)** Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-invalidité (art. 1 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité [LAI ; RS 831.20]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte - ce qui est le cas des décisions en matière d'assurance-invalidité (art. 69 al. 1 let. a LAI) - sont sujettes à recours auprès du tribunal des

assurances compétent (art. 56 LPGA). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'espèce, les recours ont été interjetés en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD ; BLV 173.36]) et respectent pour le surplus les formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'ils sont recevables.

2. Le litige porte sur le montant de la rente d'invalidité et des rentes complémentaires pour enfant qui ont été allouées au recourant par l'office intimé, singulièrement sur la question de savoir si l'office intimé était fondé à ne retenir que les périodes de cotisations accomplies en Suisse pour calculer les montants litigieux.

3. Le recourant, ressortissant d'un Etat partie à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681), a exercé une activité salariée en Suisse et est au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité suisse. Le litige relève de la coordination européenne des systèmes nationaux de sécurité sociale.

4. a) Selon l'art. 12 al. 1 de la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Portugal du 11 septembre 1975 (RS 0.831.109.654.1), pour déterminer les périodes de cotisations qui doivent servir de base au calcul de la rente ordinaire de l'assurance-invalidité suisse due à un ressortissant suisse ou portugais, les périodes de cotisations et les périodes assimilées accomplies selon les dispositions légales portugaises sont prises en compte comme des périodes de cotisations suisses en tant qu'elles ne se superposent pas à ces dernières. Seules les périodes de cotisations suisses sont prises en compte pour déterminer le revenu annuel moyen.

b) Le système de cette convention, dite de type A, se caractérise par le principe du risque. L'invalidé qui en remplit les conditions reçoit une seule rente d'invalidité. Celle-ci est versée par l'assurance à laquelle il était affilié lors de la survenance de l'invalidité, laquelle prend en compte la totalité des périodes de cotisations, y compris celles qui ont été accomplies dans l'autre pays (ATF 142 V 112 consid. 4.1).

5. a) Avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'ALCP et, simultanément, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (RS 0.831.109.268.1 ; ci-après : règlement (CEE) n° 1408/71), le système de convention dite de type B, selon laquelle l'invalidé qui a cotisé successivement dans les deux Etats perçoit une rente partielle de chacun des pays concernés, calculées au prorata des périodes d'assurance accomplies, est devenu applicable en matière de coordination des régimes de sécurité sociale entre la Suisse et le Portugal : les personnes invalides ont désormais droit à des prestations de la part des deux Etats, qui correspondent aux périodes de cotisations accomplies dans chaque Etat (voir ATF 133 V 329 consid. 4.4; ATF 131 V 371 consid. 6 et 9.4 ; ATF 131 V 390 consid. 7.3.1).

b) Sous le titre "Relation avec les accords bilatéraux en matière de sécurité sociale", l'art. 20 ALCP est ainsi libellé :

Sauf disposition contraire découlant de l'Annexe II, les accords de sécurité sociale bilatéraux entre la Suisse et les Etats membres de la Communauté européenne sont suspendus dès l'entrée en vigueur du présent accord, dans la mesure où la même matière est réglée par le présent accord.

c) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, rendue sous le régime du règlement (CEE) n° 1408/71, cette disposition de l'Accord n'exclut pas qu'un assuré soit mis au bénéfice d'une disposition plus favorable d'une convention bilatérale de sécurité sociale, pour autant qu'il ait exercé son droit à la libre circulation *avant* l'entrée en vigueur de l'ALCP (ATF 133 V 329). Cet arrêt se fonde notamment sur la jurisprudence

de la Cour de justice des Communautés européennes (devenue entre-temps la Cour de justice de l'Union européenne) selon laquelle l'application du règlement (CEE) n° 1408/71 ne doit pas conduire à la perte des avantages de sécurité sociale résultant de conventions de sécurité sociale en vigueur entre deux ou plusieurs Etats membres et intégrées à leur droit national. Autrement dit, le travailleur qui a exercé son droit à la libre circulation ne doit pas être pénalisé du fait des règlements communautaires par rapport à la situation qui aurait été la sienne s'il avait été régi par la seule législation nationale. La jurisprudence européenne repose aussi sur l'idée que l'intéressé était en droit, au moment où il a exercé son droit à la libre circulation, d'avoir une confiance légitime dans le fait qu'il pourrait bénéficier des dispositions de la convention bilatérale (arrêts [de la CJCE] du 5 février 2002 C-277/99 *Kaske*, Rec. 2002 I-1261 ; du 9 novembre 2000 C-75/99 *Thelen*, Rec. 2000 I-9399 ; du 9 novembre 1995 C-475/93 *Thévenon*, Rec. 1995 I-3813 ; du 7 février 1991 C-227/89 *Rönfeldt*, Rec. 1991 I-323).

d) Une décision n° 1/2012 du Comité mixte du 31 mars 2012 (RO 2012 2345) a actualisé le contenu de l'annexe II à l'ALCP avec effet au 1^{er} avril 2012 et il a été prévu, en particulier, que les parties appliqueraient désormais entre elles le Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (RS 0.831.109.268.1 ; ci-après : règlement (CE) n° 883/2004).

e) L'art. 8 du règlement (CE) n° 883/2004 règle la coordination de ce règlement avec les conventions bilatérales. Il prévoit à son par. 1 que :

Dans son champ d'application, le présent règlement se substitue à toute convention de sécurité sociale applicable entre les Etats membres. Toutefois, certaines dispositions de conventions de sécurité sociale que les Etats membres ont conclues avant la date d'application du présent règlement restent applicables, pour autant qu'elles soient plus favorables pour les bénéficiaires ou si elles découlent de circonstances historiques spécifiques et ont un effet limité dans le temps. Pour être maintenues en vigueur, ces dispositions doivent figurer à l'annexe II. Il sera précisé également si, pour des raisons objectives, il n'est pas possible d'étendre certaines de ces dispositions à toutes les personnes auxquelles s'applique le présent règlement.

f) L'annexe II du règlement (CE) n° 883/2004 ne contient pas de dispositions maintenues en vigueur au sens de l'art. 8 par. 1 dans les relations entre la Suisse et le Portugal. La question de savoir si la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes rendue sous le régime du règlement (CEE) n° 1408/71 s'applique encore sous l'empire du règlement (CE) n° 883/2004 a été laissée ouverte par le Tribunal fédéral à l'ATF 142 V 112.

g) A l'instar du Tribunal administratif fédéral (ATFA 2018 V/4) et de la Chambre des assurances sociales de la Cour de justice de la République et canton de Genève (ATAS/1182/2017), la Cour de céans estime que la jurisprudence du Tribunal fédéral développée sous le régime du règlement (CEE) n° 1408/71 reste applicable sous l'empire de l'art. 8 par. 1 du règlement (CE) n° 883/2004. La jurisprudence de la CJCE sur laquelle le Tribunal fédéral s'est fondé demeure en effet pleinement actuelle, dès lors qu'il y a lieu d'éviter que l'application du droit communautaire entraîne la perte d'avantages de sécurité sociale découlant d'une convention bilatérale et, partant, de favoriser la libre circulation des personnes. Une convention bilatérale en matière de sécurité sociale peut ainsi être appliquée, même si elle n'est pas mentionnée à l'annexe II du règlement (CE) n° 883/2004, si elle est plus favorable que le règlement (CE) n° 883/2004, à condition que la personne en question ait exercé son droit à la libre circulation *avant* l'entrée en vigueur de l'ALCP.

6. a) En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a exercé son droit à la libre circulation avant le 1^{er} juin 2002, date d'entrée en vigueur de l'ALCP. En effet, il a, en tant que ressortissant portugais, travaillé et habité en Suisse de 1986 à 2016, année où il a dû interrompre son activité professionnelle en raison d'atteintes à la santé pour lesquelles l'office intimé lui a accordé une rente entière d'invalidité du 1^{er} mai 2017 au 31 août 2019, puis une demi-rente d'invalidité à compter du 1^{er} septembre 2019.

b) Au regard de ces faits, il convient d'appliquer au recourant les dispositions de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Portugal du 11 septembre 1975, sous réserve qu'elles lui soient plus favorables, ce que l'office intimé devra encore vérifier. Pour ce faire, il lui appartiendra notamment de solliciter auprès des autorités portugaises compétentes les renseignements nécessaires au sujet des périodes de cotisations que le recourant a accomplies selon la législation portugaise et qui sont susceptibles d'être prises en considération pour l'ouverture d'un droit à des prestations d'invalidité en vertu de la législation portugaise, ainsi que le montant de la rente qui serait allouée par le Portugal compte tenu des seules périodes accomplies dans ce pays.

7. a) En conséquence, le recours doit être admis, les décisions attaquées annulées en tant qu'elles portent sur le montant des rentes et la cause renvoyée à l'office intimé pour instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelle décision.

b) La procédure de recours en matière de contestations portant sur l'octroi ou le refus de prestations de l'assurance-invalidité devant le tribunal cantonal des assurances est soumise à des frais judiciaires (art. 69 al. 1^{bis} LAI). En l'espèce, il convient de les arrêter à 600 fr. et de les mettre à la charge de l'office intimé, qui succombe (art. 49 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi des art. 91 et 99 LPA-VD).

c) Le recourant obtient gain de cause et a droit à une indemnité de dépens à titre de participation aux honoraires de son conseil (art. 61 let. g LPGA). Il convient d'arrêter cette indemnité à 2'600 fr., débours et TVA compris (art. 10 et 11 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), et de la mettre à la charge de l'office intimé.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. Les recours sont admis.

- II. Les décisions rendues les 11 mars 2021, 25 mars 2021, 22 avril 2021 et 27 septembre 2021 par l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud sont annulées en tant qu'elles portent sur le montant des rentes, la cause lui étant renvoyée pour complément d'instruction au sens des considérants et nouvelle décision.

- III. Les frais judiciaires, arrêtés à 600 fr. (six cents francs), sont mis à la charge de l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud.

- IV. L'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud versera à L. _____ une indemnité de 2'600 fr. (deux mille six cents francs) à titre de dépens.

Le président :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Rébecca Grand (pour L. _____),
- Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud,
- Office fédéral des assurances sociales,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :